VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Infrastruktury**
(nr 217)
z dnia 18 lipca 2018 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Infrastruktury (nr 217)

18 lipca 2018 r.

Komisja Infrastruktury, obradująca pod przewodnictwem posła **Bogdana Rzońcy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła i zaopiniowała dla Komisji do Spraw Kontroli Państwowej:

– Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2017 roku (druk nr 2726) w zakresie działania Komisji.

W posiedzeniu udział wzięli: **Tomasz Emiljan** dyrektor Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Jolanta Misiak**, **Jakub Sindrewicz** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Szanowni państwo, wysokie prezydium, czy możemy rozpocząć?

Poseł Stanisław Żmijan (PO):

Proszę bardzo.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Szanowni państwo, porządek obrad w dniu dzisiejszym przewiduje rozpatrzenie i zaopiniowanie dla Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2017 roku (druk nr 2726) w zakresie działania Komisji. Referuje przedstawiciel Najwyższej Izby Kontroli. Przy okazji bardzo dziękuję panom za obecność na posiedzeniach naszej Komisji. Zawsze dodaje to im rangi i czujemy lekki respekt, gdy obradujemy pod okiem NIK.

Poseł Stanisław Żmijan (PO):

Bo nie wiemy, czy nie będziemy kiedyś kontrolowani. Nie czynimy tego bezinteresownie.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Bardzo proszę, temat przedstawi pan dyrektor Emilijan, jeśli jest do tego wyznaczony. Są też panowie Tadeusz Winiarz i Adam Bandosz. Proszę uprzejmie panie dyrektorze.

Dyrektor Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli Tomasz Emiljan:

Dziękuję, panie przewodniczący. Panie i panowie posłowie, nazywam się Tomasz Emiljan i jestem dyrektorem Departamentu Infrastruktury. Jest nam bardzo miło. Dziś jesteśmy w pełnym składzie kierownictwa. Tak jak powiedział pan przewodniczący, są ze mną moi wicedyrektorzy. Jeśli będą jakieś pytania, jesteśmy gotowi do udzielania wszelkich informacji. Szanowni państwo, Prezes Najwyższej Izby Kontroli realizując swój konstytucyjny obowiązek przedłożył Sejmowi Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli za 2017 rok. W materiale, który każdy z państwa posłów otrzymał znajdują się również informacje dotyczące naszego Departamentu Infrastruktury. Dlatego chciałbym sprowadzić moje wystąpienie do uzupełnienia informacji dotyczących kontroli przeprowadzonych przez departament w ubiegłym roku.

W roku 2017 naszą pracę koncentrowaliśmy na najważniejszych obszarach pozostających we właściwości kontrolnej departamentu. Dominowały kontrole wykonania budżetu państwa. Traktujemy je jako konstytucyjną powinność Najwyższej Izby Kontroli. Sporządziliśmy cztery informacje. Zbiorczo napisaliśmy o wynikach kontroli w poszczególnych częściach budżetowych dotyczących transportu: drogowego, kolejowego, lotniczego,

łączności, budownictwa i planowania zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Wszystkie informacje zostały przedstawione, a ich wyniki zaprezentowane przed Komisją Infrastruktury i Komisją Finansów Publicznych.

Kolejnym obszarem będącym w gronie zainteresowań departamentu jest budownictwo, planowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo. W związku z tym, że NIK co roku prowadzi badania i kontrole w tym zakresie, na podstawie analizy wyników 40 z takich kontroli oceniliśmy różne etapy planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminach. Wykorzystując informacje uzyskane w trakcie zorganizowanych przez nas dwóch paneli dyskusyjnych – jeden odbył się na politechnice Łódzkiej i dotyczył barier w uchwalaniu przez gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a drugi przeprowadzono w siedzibie izby pod tytułem „Przestrzeń dobrem publicznym – potrzeba nowych rozwiązań w gospodarowaniu przestrzenią" – opracowana została przez Departament Infrastruktury systemowa informacja pod tytułem „System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym".

Wyniki przeprowadzonej analizy wskazują na konieczność szybkiego podjęcia działań prowadzących do zmiany systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce. W jego ramach możliwe będzie wprowadzenie kompromisu pomiędzy interesem społeczności lokalnej, zapewnianiem wysokiej jakości życia, interesami inwestorów, gwarantującymi gminie rozwój, dochody podatkowe i miejsca pracy oraz wymogami niezbędnymi dla zachowania wartości przyrodniczych, historycznych i kulturowych. Funkcjonujący obecnie system planowania i zagospodarowania przestrzennego nie zapewnia racjonalnego gospodarowania przestrzenią. Złe zarządzanie i brak ładu w tej sferze negatywnie wpływa na szerokorozumianą jakość życia mieszkańców. W związku z prezentacją tej informacji przygotowaliśmy w czerwcu 2017 roku debatę ekspertów pod nazwą: „Ład przestrzenny – niedoceniane dobro publiczne". Do udziału w dyskusji zaproszeni zostali przedstawiciele rządu, samorządu, parlamentarzyści oraz naukowcy. Eksperci podkreślali wymierne straty spowodowane nieracjonalnym zarządzaniem przestrzenią, zarówno szkody społeczne, jak i gospodarcze.

Mega informacja została opracowana w formie zbliżonej do naszej zwykłej informacji. W związku z tym zawiera wnioski pokontrolne. Chciałbym zwrócić uwagę na to, że praktycznie wszystkie te wnioski zostały skonsumowane przez ministerstwo i ówcześnie pracujący zespół nad nowelizacją Kodeksu urbanistyczno-budowlanego. W 2017 roku najwięcej kontroli – bo aż 6 – przeprowadziliśmy w obszarze transportu. Infrastruktura transportowa i rozwiązania w tej dziedzinie oraz bezpieczeństwo są przedmiotem naszej ciągłej uwagi. Jednym z ważniejszych obszarów badań kontrolnych w zakresie transportu była budowa i stan dróg w Polsce. W tym zakresie przeprowadziliśmy dwie kontrole. W wyniku kontroli dotyczącej realizacji programu budowy dróg krajowych na lata 2011-2015. Zwróciliśmy uwagę przede wszystkim na brak uwzględnienia i kontynuacji w kolejnych programach rozpoczętych już inwestycji, na które zostały poniesione nakłady oraz na ustalenie w programach limitu finansowego, który nie wystarczał w pełni na realizację ujętych w tych programach inwestycji. W znacznej części inwestycji następowało przekroczenie zaplanowanych terminów ich ukończenia. Zwiększona została też wartość zamówień w stosunku do określonych w umowach z wykonawcami. Spowodowane było to m.in. brakiem prawidłowego przygotowania inwestycji do realizacji, skutkującym koniecznością wykonywania rachunków dodatkowych, a tym samym wydłużaniem terminów realizacji zadań.

W związku z falą upadłości firm budowlanych, związanych z tym opóźnień w realizacji inwestycji oraz wysokości kwot roszczeń zgłaszanych przez podwykonawców z tytułu niezapłaconych im wynagrodzeń przeprowadziliśmy kontrolę dotyczącą zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa i podwykonawców w umowach na realizację inwestycji drogowych przeprowadzanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad. Ustalenia kontroli potwierdziły, że generalna dyrekcja prawidłowo stosowała w zawieranych kontraktach przepisy nowelizacji ustawy – Prawo zamówień publicznych, co znacząco obniży w przyszłości ryzyko wystąpienia negatywnych konsekwencji związanych z ewentualną koniecznością uruchamiania procedury solidarnej odpowiedzialności.

Negatywnie oceniliśmy dokonaną przez generalną dyrekcję interpretację i stosowanie przepisów ustawy o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przez przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych. Bezzasadnie ograniczało to krąg podmiotów mogących ubiegać się o wypłatę należności oraz stworzyło bezpodstawne utrudnienia w dochodzeniu przez przedsiębiorców swoich roszczeń. Do wystąpienia nieprawidłowości w działaniach GDDKiA w tym zakresie przyczynił się brak efektywnej kontroli zarządczej, zarówno ze strony generalnego dyrektora jak i ministra właściwego do spraw transportu.

Kolejnym ważnym obszarem, na który zwracamy szczególną uwagę jest bezpieczeństwo transportu. W 2017 roku przeprowadziliśmy dwie kontrole dotyczące tej tematyki. Pierwsza z nich to bezpieczeństwo ruchu na przejściach i przejazdach kolejowo-drogowych oraz bezpieczeństwo przejazdów kolejowych. W pierwszej z wymienionych kontroli stwierdziliśmy m.in., że działania w obszarze poprawy bezpieczeństwa na przejazdach oraz przejściach przez tory kolejowe sprowadzają się w znacznej mierze do podejmowania przedsięwzięć interwencyjnych. W ograniczonym zakresie wykonywane są zadania wymagające znacznych nakładów finansowych takie jak prace utrzymaniowe, profilaktyczne, dotyczące zabezpieczenia, ochrony przejazdów przed zagrożeniem, w tym okresowe kontrole stanu technicznego, czy też dokonywanie pomiarów natężenia ruchu.

Należy również zwrócić uwagę, że pomimo tragicznych następstw wypadków na przejazdach nierzetelnie wykonywane są – a często w ogóle nie są podejmowane, zarówno przez zarządców infrastruktury kolejowej jak i zarządców dróg – działania ukierunkowane na poprawę oznakowania skrzyżowań, zabezpieczenie widoczności na przejazdach, zarówno dla pojazdów jak i nadjeżdżających pociągów. Wysoce niewystarczająca jest współpraca na linii zarządca kolei – zarządca drogi – organ zarządzający ruchem.

W wyniku kontroli – Bezpieczeństwo przewozów kolejowych – stwierdzono, że stan bezpieczeństwa przewozów kolejowych w naszym kraju nie jest w pełni zadowalający, pomimo wypełniania zadań przez podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo. Poprawę bezpieczeństwa przewozów utrudniają bariery prawne, finansowe i organizacyjne, w tym związane przede wszystkim z niewłaściwym stanem technicznym blisko połowy linii kolejowych oraz przestarzałym taborem kolejowym. Zbyt wolno postępuje wdrażania europejskiego systemu sterowania ruchem kolejowym ERTMS, który jest kompatybilny pomiędzy krajami Unii Europejskiej. Niepokoi również fakt, że dworce kolejowe, które rocznie obsługują ponad 300 mln pasażerów nie są objęte systemem zarządzania bezpieczeństwem na kolei, bo w ustawie o transporcie nie zostały zaliczone do elementów infrastruktury kolejowej. Co więcej część z dworców nie jest przygotowanych do prowadzenia działań ratunkowych oraz ewakuacji pasażerów w przypadku wystąpienia pożaru lub innych zagrożeń, w tym o charakterze terrorystycznym.

W wyniku kontroli dopuszczania pojazdów do ruchu drogowego stwierdziliśmy, że na polskich drogach poruszają się setki tysięcy pojazdów, które nie powinny zostać dopuszczone do ruchu ze względu na ich zły stan techniczny. Sprzyja temu rosnący import coraz starszych samochodów z Europy Zachodniej, których właściciele bez problemu na konkurencyjnym rynku załatwiają stemple dopuszczające auto do ruchu. Z ustaleń kontroli wynika, że ponad połowa skontrolowanych stacji wykonywała badania samochodów powierzchownie, w niepełnym zakresie lub urządzeniami, które nie spełniały wymagań. W dużej mierze jest to konsekwencją słabego nadzoru starostów nad przedsiębiorcami prowadzącymi stacje kontroli pojazdów i zatrudnionymi w nich diagnostami. Ponadto uprawniania diagnosty wydawane są dożywotnio i nie ma obowiązku podnoszenia kwalifikacji poprzez szkolenia uwzgledniające postęp techniczny w motoryzacji i zmiany w przepisach. Brakuje również centralnej ewidencji diagnostów, co stwarza możliwość pracy na stacjach kontroli pojazdów przykładowo osobom z orzeczonym z przez sąd zakazem wykonywania zawodu diagnosty.

Kolejna kontrola dotyczyła zarządzania regionalnym pasażerskim transportem kolejowym. Dotyczyła prawidłowości i skuteczności funkcjonowania transportu zbiorowego. W jej wyniku stwierdzono, że z roku na rok wzrasta liczba przewiezionych pasażerów oraz satysfakcja z jakości usług regionalnych przewozów krajowych, których organizatorem były kontrolowane samorządy. Samorządy województw nie zawsze przykładały

się do pełnienia funkcji organizatora publicznego transportu zbiorowego. Zdaniem NIK poprawy wymaga nadzór samorządów nad bezpieczeństwem przewozów, ich punktualnością i rzetelnością, rozpatrywaniem przez operatorów skarg i reklamacji pasażerów. Do tej pory większość samorządów nie wprowadziła zintegrowanego biletu dającego możliwość korzystania z różnych środków transportu w różnych miejscach województwa, z parkingów, a docelowo także innych usług. Dobrym przykładem w tym zakresie jest zintegrowany bilet, który funkcjonuje pod nazwą Małopolska Karta Aglomeracyjna.

Podsumowując działalność Departamentu Infrastruktury chciałbym poinformować, że ogółem w okresie sprawozdawczym departament sporządził 14 informacji zbiorczych z wyników kontroli, które zostały przedłożone sejmowej Komisji Infrastruktury. W 2017 roku kierownictwo i pracownicy departamentu aktywnie uczestniczyli w wielu konferencjach i seminariach organizowanych przez podmioty zewnętrzne, których tematyka związana była z przeprowadzeniem kontroli. W ocenianym okresie kontrolerzy departamentu uczestniczyli także w kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, dotyczącej poświadczania wiarygodności za 2017 rok. Okres programowania obejmował lata 2014-2020 Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. W zakresie współpracy z organami parlamentu pragnę dodać, że w 2017 roku przedstawiciele departamentu utrzymywali stałe kontakty z Komisją Infrastruktury. W miarę potrzeby, wynikającej z pracy poszczególnych organów Sejmu, podejmowano też współpracę z innymi komisjami i podkomisjami sejmowymi, zwłaszcza z sejmową Komisją do Spraw Kontroli Państwowej oraz komisjami senackimi.

Na zakończenie pragnę dodać, że w końcowej fazie opracowywania są informacje o wynikach kontroli, które zostaną przedstawione Wysokiej Komisji po wakacjach. Wśród nich jest informacja dotycząca infrastruktury dostępowej do portów morskich, wykonywanie zadań przez zarządców dróg wojewódzkich w zakresie utrzymania, remontów i ochrony dróg oraz realizacja przez organy państwa i samorządu terytorialnego zadań w zakresie przewozu drogowego towarów niebezpiecznych. Wyniki tych kontroli zostaną przedstawione Wysokiej Komisji niebawem.

Dziękuję za uwagę. Uprzejmie proszę Komisję o przyjęcie przedłożonego Sprawozdania w zakresie działalności Departamentu Infrastruktury w 2017 roku. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Dziękuję bardzo, panie dyrektorze. Jeśli państwo pozwolą, Wysokiej Komisji zaproponuję przyjęcie opinii: „Komisja Infrastruktury, po zapoznaniu się ze Sprawozdaniem z działalności Najwyższej Izby Kontroli w roku 2017 (druk 2726) i po wysłuchaniu informacji dyrektora Departamentu Infrastruktury NIK pozytywnie oceniła wyniki pracy izby w zakresie działania Komisji oraz zaaprobowała zakres tematyczny prowadzonych kontroli”. Czy do takiej treści opinii są jakieś uwagi państwa posłów? Jeśli nie, uroczyście się pod nią podpisuję i przesyłam do Komisji do Sprawa Kontroli Państwowej.

Poseł Cezary Grabarczyk (PO):

Czy można jeszcze zadać pytanie?

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Ależ oczywiście, panie pośle.

Poseł Cezary Grabarczyk (PO):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, panowie dyrektorzy, ogólna ocena tego, co dzieje się w infrastrukturze. Odnosimy wrażenie, że informacje, które do nas napływają – jakie oceniamy pozytywnie, nie było głosów sprzeciwu wobec projektu opinii – przyprawiają nas o zadyszkę. Pojawiają się negatywne symptomy – o niektórych już rozmawialiśmy i były zawarte w tej informacji. Czy z punktu widzenia NIK pojawiają się powody do obaw? Realizujemy wielkie projekty, jeśli chodzi o infrastrukturę – w programach rządowych i mniejsze w programach operacyjnych samorządów. Nastąpił skok cen za materiały i usługi, wzrosły wynagrodzenia za pracę w branży budowlanej. To budzi mój niepokój. Czy NIK także dostrzega te symptomy? Być może niepokoję się niepotrzebnie, na wyrost. Bardzo proszę o syntetyczną odpowiedź.

Dyrektor departamentu NIK Tomasz Emiljan:

Dziękuję. Panie przewodniczący, panie ministrze, w jednej z ostatnich kontroli, którą prezentowaliśmy, dotyczącej zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa przeprowadziliśmy dość obszerną analizę rynku. Sformułowaliśmy w niej taką obawę, biorąc pod uwagę obecną sytuację na rynku widzimy pewną analogię do tego, co działo się w latach poprzednich. Rzeczywiście wzrost cen, o którym pan mówił, zarówno materiałów budowlanych, jak i usług wykonawczych, budzi pewien niepokój i może, a wręcz powinien powodować takie szersze i dokładniejsze spojrzenie na tę sytuację. Dlatego też jedną z naszych sugestii po tej kontroli było rozważenie możliwości wprowadzenia waloryzacji w kontraktach. W poprzednim wydaniu kryzysu – gdy skoki cen wszystkich z nas zaskoczyły – brak takiej możliwości spowodował sytuację, o której wszyscy pamiętamy, czyli zaburzenia na rynku budowlanym.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Dziękuję bardzo. Czy są jeszcze jakieś uwagi? Pan minister, proszę bardzo.

Poseł Cezary Grabarczyk (PO):

Co prawda znamy tylko z wypowiedzi medialnych, bo nie powstał jeszcze żaden dokument na ten temat, ale pewne propozycje dotyczące rynku usług budowlanych w kontraktach autostradowych przedstawił Minister Sprawiedliwości. Czy NIK analizowała te propozycje? Czy jest już jakaś wstępna opinia?

Dyrektor departamentu NIK Tomasz Emiljan:

Znamy te zapowiedzi. Przenalizowaliśmy to na własny użytek, ale w trybie kontrolnym nie podjęliśmy jeszcze żadnych działań. W związku z tym nie mamy w tym zakresie jako izba autorytatywnego zdania. Jest zbyt wcześnie. To jest propozycja, której się przyglądamy, ale nie mamy oficjalnych przemyśleń w tym zakresie.

Poseł Cezary Grabarczyk (PO):

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Dziękuję bardzo. Czy mają państwo inne uwagi? Nie słyszę. Przyjęliśmy zatem opinię pozytywną. Dziękujemy NIK za wykonaną w 2017 roku pracę. Przed nami jeszcze pół roku współpracy w 2018 i w latach kolejnych. Będziemy informowali się nawzajem o tym, co dzieje się w obszarze infrastruktury. Bardzo dziękujemy za raporty, dostarczone cenne materiały, zawsze w świetnej formie. Proszę przekazać pozdrowienia panu prezesowi. Dziękuję. Zamykam posiedzenie Komisji Infrastruktury.